

领导阅示：

内部资料

郑州轻工业大学 社会发展研究中心

决策参考

〔2019〕第10期

（总第10期）

2019年10月30日

我国土地整治规划的发展历程、趋势与反思

本期导读：

土地整治规划是土地整治活动的基本依据和行动指南。通过全面梳理我国土地整治规划发展基本脉络和发展趋势，发现：当前土地整治规划编制实施中存在重战略轻实施、重建设轻利用、重政策轻技术、重整体轻差异的问题。因此，应实施高标准生态良田建设计划和建设用地整治提升计划，加强土地整治重大工程和土地整治示范点建设，实施差异化的土地整治办法，以及实施工程技术创新和政策机制创新双轮驱动模式。

我国土地整治规划的发展历程、趋势与反思

关小克

一、土地整治规划发展趋势展望

1. 发展特点

一是目标更多元，内容更丰富。从首轮规划到“十三五”规划，土地整治规划内容更加丰富多元、重点突出。在规划内容上，从关注补充耕地数量，到加强耕地数量保护和质量建设，改善农田生态环境，推进高标准农田建设，以及建设形成集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好、抗灾能力强的高标准农田；在规划任务上，从农用地整理和未利用地开发，扩展到农用地整理、农村建设用地整理、城镇工矿建设用地整理，以及土地复垦和土地生态整治等各类土地整治活动；在规划理念上，坚持绿色发展，强调土地整治与生态环境保护修复相统一。二是突出区域特色，强调因地制宜。土地整治规划在总结和综合各地方土地整治工作经验的基础上，空间布局更强调分区域和差别化的土地整治，立足地方经济社会发展水平，统筹安排、突出重点、循序渐进推进各项土地整治活动。针对不同区域特点和土地整治需求，划分土地整治分区，在阐明各区自然条件、经济社会发展状况和土地资源优劣势的基础上，确定区域土地整治的现状、特点、需求与问题，揭示各区土地整治的发展方向和重点内容，实行更有针对性的管理。三是抓手更有效，政策更有利。随着两轮土地整治规划的实施，土地整治示范建设和重大工程成为规范、引领全国土地整治工作的重要抓手。近年来，国家先后安排了 116 个基本农田保护示范区、10 个

农村土地整治示范省、500 个高标准基本农田示范县建设和一批土地整治重大工程,取得了良好的成效,成为发挥土地整治规模效应、规范引领土地整治发展,统筹推进全国土地整治工作的有效抓手,成为传播土地整治先进理念和经验的重要载体。所以,应继续坚定不移地推进重大工程实施和示范建设,以推进土地综合整治为目标,将高标准农田建设与城乡建设用地的增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、城镇低效用地再开发、低丘缓坡荒滩等未利用地开发等政策手段进行统筹整合,发挥政策组合的整体效应,整体推进山水林田湖综合整治。

2. “十三五”时期土地整治的总体思路

“十三五”时期,土地整治应全面贯彻落实中共十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,紧紧围绕全面建成小康社会的目标要求,遵循五大发展新理念,坚持最严格的耕地保护制度和节约用地制度,实施藏粮于地和节约优先战略,以提升粮食产能为目标,大力推进农用地整理和高标准农田建设,夯实农业现代化基础;应以促进城乡统筹发展为导向,大力推进城乡散乱、闲置、低效建设用地整理,推动美丽宜居乡村建设和新型城镇化发展;应以精准扶贫、精准脱贫为要求,大力推进贫困地区土地综合整治,加大政策、项目、资金支持,助力脱贫攻坚;应以保护生态环境为前提,大力推进废弃、退化、污染、损毁土地的治理、改良和修复,促进土地资源永续利用。

二、地方土地整治规划实施中存在的问题

一是重战略设计,轻战术实施。经过两轮土地整治规划编制的实施和试点探索,土地整治的目标定位逐步明确,未来较长一段时期内

我国土地整治的战略目标是基本稳定的，即耕地保护、节约集约用地和生态建设。围绕上述三大目标，各级地方政府土地整治规划虽设计了具体任务和实施手段，但从主要抓手的设计及其实施情况来看，与预期效果相比依然存在一定差距，如土地生态整治虽然在规划中早有谋划，但至今仍未在全国层面形成量化的整治目标、具体工程和实施范围，更缺乏区域性示范建设，甚至缺乏相关工程建设标准。总的来看，规划在针对具体任务尤其是土地生态整治、建设用地整理时，缺乏系统性的抓手设计，而规划中布署开展的一些示范建设、土地整治工程等，也由于管理机制、实施机制不到位等进展缓慢，从而影响了规划实施的效果。

二是重基础建设，轻建后利用。根据规划，“十二五”时期全国已经建成 4 亿亩高标准农田，“十三五”时期将再建设 4 亿 ~ 6 亿亩高标准农田。为完成上级下达的目标，各地在规划编制过程中，往往过度注重规划项目的建设规模、补充耕地数量等硬要求，想方设法达到指标要求，忽视地方的土地资源特点和对未来土地利用方向的引导；在项目实施过程中，往往遵照建设标准开展设计施工，以项目合格验收为最终目标，缺乏项目的后期维护，更缺乏对建成后生产过程的参与设计。土地资源需回归本质，以“利用”为规划编制实施的目的，应形成建设—管护—利用“三位一体”的长效机制。

三是重政策调控，轻技术革新。近年来，随着农村建设用地整理与城乡建设用地增减挂钩、城镇低效用地再开发、低丘缓坡荒滩等未利用地开发、工矿废弃地复垦等一系列土地整治试点政策的实施，从

多种途径扩展了建设用地新空间，满足了地方用地需求，给当地经济社会发展带来明显支撑。再加上高标准农田建设、耕地占补平衡等相关政策的实施，各地尤其是基层越来越热衷于通过规划争取相关政策支持，甚至不顾实际情况，突破政策开展整治活动，这样一方面造成了新的寻租空间，另一方面弱化了土地整治规划的工程性、技术性属性，偏离了规划的实施型本质。

四是重整体统筹，轻区域差异。静态蓝图式规划和目标式管理，容易减少规划成本，达到统一目标，但容易造成“一刀切”情况，忽略地方需求的差异性，难以激发土地整治活力。因此，土地整治规划应至少重视三个方面的差异：一是地域差异；二是主导产业差异；三是城乡差异。只有基于对土地整治的一般规律和区域差异的认识，才能通过土地整治优化调整土地利用结构，提高土地利用效率。

三、对规划编制实施的建议

一是实施高标准生态良田建设计划和建设用地整治提升计划。落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约集约用地制度，始终是土地整治规划的核心。在土地整治规划编制中，应围绕上述两大任务，明确长远目标和实施路径，有步骤、有计划地稳步推进。高标准生态良田建设计划应以巩固粮食安全的耕地资源为基础，通过 10 ~ 15 年时间的持续建设，将我国高标准农田比例提高到 80% 以上；建设用地整治提升计划应围绕提高建设用地利用效率，通过市地整理、村庄整理等手段，调整城镇用地、工业用地、村庄用地比例，形成结构更优、效率更高的空间格局。二是加强土地整治重大工程和土地

整治示范点的建设。土地整治重大工程和示范点建设，是土地整治规划实施最重要的手段，在空间上是优质土地资源集中区域，是最需要进行全域规划、整体推进、整合资金集中投入的区域。在“十二五”期间，土地整治重大工程和示范点建设有效发挥了带动效应，引领了各类土地整治活动。在“十三五”时期，我们应总结示范经验，继续引领区域土地整治方向。

三是实施差异化的土地整治办法。差异化的土地整治办法是基于区域特点和土地整治的现实需求，将不同的工程改造方案、政策手段进行组合，形成各具特色的规划方案，并在规划中以网格化方式落实到空间上。总的来说，在大城市群和经济发达地区，应探索都市型多功能土地整治办法，提升土地的综合服务能力；在乡村地区，应以改善农村生产生活条件和人居环境为目的，提升农村基础设施水平，引导乡村居民集中居住，构建农村土地利用格局；在城乡结合带作为连接城乡空间的特殊区域，应重点加强农业景观建设和生态建设，以形成效率高、景观优美、自我调节能力强的区域性格局；在山地丘陵地区，应合理发展旱作高效农业体系，同时开展土地生态整治，以提高退化土地生态系统的自我修复能力。

四是实施工程技术创新和政策机制创新双轮驱动模式。优化土地利用结构布局，提高土地利用效率，是土地整治的根本目的。好的政策调控手段虽可以激发利益相关者的积极性，减少土地整治的成本，提高规划执行效率，但本质上还需要依赖土地整治的工程技术手段来实施建设和改造。政策机制创新能合理地引导工程建设，而工程技术创新则可从根本提升土地整治的效率和成效。因此，不同时期、不同区域、不同

类型的土地整治，都需要进行不同形式的创新，应聚焦长期战略和短期现实问题，建立科技和制度双创新支撑体系。

作者简介：关小克，博士，副教授，郑州轻工业大学公共事业管理系主任，郑州轻工业大学社会发展研究中心研究员。

电话：186 3878 4988 邮箱：superwei910@foxmail.com

关键词：土地整治 土地整治规划 工程技术创新 政策机制创新

报 送：省委、省政府领导及相关部门 寄送 18 市市委、政府领导及相关部门

中心地址：郑州市科学大道 136 号政法学院二楼 203 室

邮 编：450001

电 话：0371-86609698 电子邮箱：zzuli_shfzyjzx@163.com